

1284  
ГЕОРГЪ ЕЛЛИНЕКЪ,  
профессоръ Гейдельбергскаго университета.

---

# ПРАВИТЕЛЬСТВО И ПАРЛАМЕНТЪ въ Германіи.

ИСТОРИЯ РАЗВИТІЯ ИХЪ ОТНОШЕНІЙ.

---

Лекція, прочитанная 13 марта 1909 года въ Gehe-Stiftung въ Дрезденѣ.

---

Переводъ Э. Пашевичъ,  
подъ редакціей и съ предисловіемъ  
прив.-доцента Московск. университета  
А. А. РОЖДЕСТВЕНСКАГО.


*чужь*

---

Изданіе Н. Н. Ключкова.

---

МОСКВА. 1910.



СПБГУ

ПРАВИТЕЛСТВО  
и  
ПАРЛАМЕНТЪ  
ВЪ ГЕРМАНИИ.

## Предисловіе къ русскому переводу.

Всякій, кто интересуется вопросами государственнаго права, съ несомнѣннымъ удовольствіемъ прочтетъ лекцію Еллинека, посвященную проблемѣ отношенія между правительствомъ и парламентомъ въ Германіи.

Опираясь на вѣскія соображенія историческаго и политическаго характера, Еллинекъ убѣдительно доказываетъ, что въ современной Германской имперіи введеніе парламентаризма было бы невысказимо, такъ какъ оно натолкнулось бы на цѣлый рядъ противодействующихъ силъ. Тѣмъ не менѣе, при всей своей основательности, аргументація Еллинека едва ли можетъ быть принята во всей своей полнотѣ.

Стремясь доказать свой основной тезисъ о невозможности парламентаризма въ современной Германіи, Еллинекъ слишкомъ обостряетъ свои выводы. По его мнѣнію, вопросъ о парламентаризмѣ для Германской имперіи заключаетъ въ себѣ дру-

гой вопросъ: федерализмъ или унитаризмъ? И если бы Германія перешла къ парламентскому строю, то это необходимо повлекло бы за собой уничтоженіе союзной формы государства и превращеніе его въ унитарное. Откуда вытекаетъ, однако, подобный выводъ? Безспорно, введеніе парламентаризма въ Германіи кореннымъ образомъ должно было бы измѣнить ея современное положеніе: роль канцлера стала бы иной, союзный совѣтъ утратилъ бы свое теперешнее значеніе, Пруссія должна была бы отказаться отъ своей особой „прусской“ политики, проводя исключительно политику имперіи, — но изъ всего этого еще не слѣдуетъ, чтобы вмѣстѣ съ тѣмъ была устранена и союзная форма имперіи. Парламентаризмъ повлекъ бы за собой гораздо болѣе тѣсныя связи между отдѣльными союзными государствами, но отсюда еще далеко до уничтоженія союзной формы правленія, и какъ бы ни измѣнилась роль союзнаго совѣта, онъ все же не сталъ бы только верхней палатой, и былъ бы въ состояніи сохранить прежнюю форму, лишь измѣнивъ свою фізіономію, сообразно новымъ условіямъ парламентскаго строя. Союзный совѣтъ попалъ бы въ данномъ случаѣ въ положеніе, аналогичное положенію монарха въ парламентарной монархіи и, подобно тому, какъ парламентаризмъ не измѣняетъ монархической формы въ республикан-

скую, такъ онъ не измѣнилъ бы и союзной формы въ унитарную.

Съ другой стороны, Еллинекъ не только стремится доказать невозможность парламентаризма для Германіи, но и вообще утверждаетъ, что парламентаризмъ не мыслимъ въ союзныхъ государствахъ.

Въ Соединенныхъ Штатахъ Америки и другихъ государствахъ, конституціи которыхъ построены по образцу Штатовъ, парламентаризмъ не допустимъ въ виду того, что всѣ эти конституціи опираются на принципъ раздѣленія властей, а въ Швейцаріи— въ виду невозможности соединить положеніе въ качествѣ члена федеральнаго совѣта съ положеніемъ члена національнаго совѣта и совѣта штатовъ.

Что сказать по поводу этой аргументаціи? Въ Америкѣ парламентаризмъ не возможенъ, потому что тамъ существуетъ раздѣленіе властей... Но не значитъ ли это разсуждать такъ же, какъ, напримѣръ, въ слѣдующемъ случаѣ: въ абсолютной монархіи невозможна конституція, такъ какъ тамъ существуетъ абсолютизмъ! Вѣдь, если рѣчь идетъ о парламентаризмѣ, то ужъ, конечно, не на почвѣ раздѣленія властей, такъ какъ оба эти принципа взаимно исключаютъ другъ друга; причемъ же тутъ ссылка на раздѣленіе властей?

Не болѣе обосновано, повидимому, и утвержденіе о невозможности парламентаризма въ Швейцаріи.

Своеобразное положеніе федеральнаго совѣта въ Швейцаріи могло бы еще вызвать сомнѣніе въ необходимости парламентаризма для этого государства, но никакъ не сомнѣніе въ возможности парламентскаго правленія. Дѣйствительно, такъ какъ совѣтъ штатовъ представляетъ изъ себя не что иное, какъ верхнюю палату и такъ какъ, по общему правилу, кабинетъ составляется изъ лицъ, принадлежащихъ къ партійному большинству нижней палаты, то введеніе парламентаризма въ Швейцаріи повело бы только къ увеличенію вліянія національнаго совѣта; а такъ какъ, съ другой стороны, члены федеральнаго совѣта избираются федеральнымъ собраніемъ (національнымъ совѣтомъ + совѣтъ штатовъ), то слѣдствіемъ парламентаризма было бы уменьшеніе или даже сведеніе къ нулю роли совѣта штатовъ въ этомъ избраніи. Но и только; почему, при подобныхъ условіяхъ, не мыслимъ парламентаризмъ въ Швейцаріи, совершенно непонятно.

Вотъ почему мы и сказали выше, что Еллинекъ слишкомъ обостряетъ свои выводы.

Мы не ошибемся, кажется, предположивъ, что внутренней причиной указанныхъ преувеличеній послужили не столько научныя соображенія, сколько извѣстное нерасположеніе къ парламентаризму и, наоборотъ, расположеніе къ дуалистическому типу германскаго государства, къ преобладанію прави-

тельства надъ парламентомъ. Во всякомъ случаѣ, заключительныя слова лекціи Еллинека сильно наводятъ на мысль объ этомъ.

Дѣло не въ учрежденіяхъ, говоритъ Еллинекъ, а въ людяхъ, которые составляютъ учрежденія, и ни одно учрежденіе, какъ таковое, не можетъ направить исторію народа къ добру или ко злу.

Если эта фраза не простой трюизмъ, то она представляетъ изъ себя, несомнѣнно, очень опасный политическій принципъ. Разумѣется, люди играютъ большую роль въ учрежденіяхъ; но почему бы, въ такомъ случаѣ, не отказаться не только отъ парламентаризма, а вообще отъ всякой формы конституціализма и не вернуться къ абсолютизму, такъ какъ при абсолютизмѣ роль людей проявляется особенно ярко?

Однако, дѣло вовсе не въ однихъ только людяхъ; учрежденія также играютъ громадную роль, опредѣляя форму дѣятельности людей, и чѣмъ совершеннѣе эта форма, тѣмъ меньше возможности для злоупотребленій даже со стороны тѣхъ, кто не склоненъ считаться ни съ какими ограниченіями своей воли. Аргументація Еллинека слишкомъ отзывается старой логикой абсолютизма и, навѣрное, придется по вкусу не только противникамъ парламентаризма, но и вообще, противникамъ конституціоннаго принципа въ государствѣ.



Не будемъ, однако, долѣе останавливаться на этомъ и въ заключеніе замѣтимъ, что приведенныя выше односторонности аргументаціи Еллинека не уменьшаютъ достоинствъ его лекціи. Какъ и все, что выходитъ изъ-подъ его пера, эта лекція богата содержаніемъ и поучительными выводами. Поэтому, пусть русскій читатель не побойтся посвятить на ея прочтеніе четверть часа свободнаго времени.

## I.

Не прошло еще и ста лѣтъ съ тѣхъ поръ, какъ были обнародованы первые конституціонные акты въ Германіи, еще меньшій промежутокъ времени— съ тѣхъ поръ, какъ самое большое изъ нѣмецкихъ государствъ вступило на конституціонный путь. Несмотря, однако, на относительную новизну этихъ конституцій, онѣ уже сдѣлались интереснымъ предметомъ для историческаго изслѣдованія, такъ какъ ихъ современная форма можетъ стать для насъ понятной лишь въ связи съ ихъ прошлымъ. Какъ нѣмецкія государства, такъ и вновь созданная имперія построены по вполне опредѣленному типу, который, несмотря на потрясенія и измѣненія, перенесенныя Германіей въ теченіе ея исторіи, служитъ связующимъ звеномъ между современнымъ состояніемъ нѣмецкой конституціонной системы и ея зачатками.

Сравнивая развитіе Германіи съ развитіемъ остальныхъ государствъ, можно прямо говорить о нѣмецкомъ типѣ конституціоннаго государства, который обнаруживается въ отношеніяхъ между парламентомъ и правительствомъ. Какимъ образомъ

развился этотъ типъ, какую силу сопротивленія проявлялъ онъ и проявляетъ еще до сихъ поръ по отношенію ко всякаго рода попыткамъ его измѣненія, все это вопросы, полные глубочайшаго интереса; эти вопросы и будутъ служить предметомъ дальнѣйшаго разсмотрѣнія. Мы разсмотримъ ихъ, однако, лишь въ главнѣйшихъ чертахъ, такъ какъ для подробнаго изслѣдованія потребовалось бы объемистое сочиненіе по исторіи нѣмецкаго государственнаго строя въ XIX столѣтіи, посвященное обстоятельному изученію государственно - правовыхъ, политическихъ и соціальныхъ отношеній отдѣльныхъ государствъ, въ связи съ общими историческими и національными теченіями, а также въ связи съ относящейся сюда литературой и ея практическимъ вліяніемъ. Такое сочиненіе, несмотря на предыдущія работы теоретиковъ государственнаго права, историковъ и политиковъ, еще ожидаетъ своего выполненія <sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Оно должно поставить передъ собой задачу подобную той, какую поставилъ себѣ Ландсбергъ въ своей *Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft*.

## II.

Исходнымъ пунктомъ нашихъ разсужденій будетъ распаденіе Священной римской имперіи и основаніе Рейнскаго союза. Какъ бы ни были непрочны связи, объединявшія Имперію, все же подобный фактъ представляетъ изъ себя безпримѣрную катастрофу въ исторіи великаго народа. До сихъ поръ существовалъ нѣмецкій народъ въ юридическомъ смыслѣ; теперь на его мѣсто выступила культурная нація, которая, будучи въ состояніи образовать виѣшнее, хотя бы и шаткое единство, не могла создать внутреннихъ прочныхъ связей. Стремленіе къ созданію такого внутренняго національнаго единства и стало отнынѣ исторической задачей, добиться рѣшенія которой было суждено лишь путемъ долгой борьбы за полное измѣненіе политическихъ отношеній. Великая революція въ политической жизни князей, вызванная сначала общимъ рѣшеніемъ имперскихъ депутатовъ, а затѣмъ медиатизаціей 1806-го и послѣдующихъ годовъ, создала, въ связи съ распространеніемъ французскаго господства на западѣ и югѣ Германіи, совершенно новое политическое

положеніе внутри страны. Предложенія и попытки возстановить Имперію въ цѣломъ или въ части не привели ни къ чему, и преобразование внутреннихъ государственныхъ отношеній Германіи необходимо стало въ зависимость отъ прежнихъ территоріальныхъ владѣній, сдѣлавшихся юридически совершенно самостоятельными государствами.

Эти прежнія территоріи старой имперіи, за исключеніемъ немногихъ еще сохранившихся вольныхъ городовъ, всецѣло держались своими династіями. Послѣднія служили для вновь образовавшихся государствъ единственной объединяющей связью между старыми и новыми пріобрѣтеніями, которыя были въ нѣкоторыхъ случаяхъ такъ велики, что равнялись первоначальной области или даже превосходили ее. Этимъ былъ указанъ князьямъ путь къ преобразованію въ государственный единства присоединенныхъ областей, которыя все еще разсматривались, по старымъ феодальнымъ понятіямъ, какъ земли, полученныя въ видѣ награды или пріобрѣтенныя въ собственность. Безпримѣрные успѣхи Франціи показали крупное значеніе сильнаго центрального правительства; и вотъ, управленіе реорганизуется на разные лады, — частью путемъ развитія отечественныхъ институтовъ, частью путемъ подражанія чужимъ. Іена и Тильзитъ показали также Пруссіи необходимость преобразовать ее изъ „агрегата большихъ и малыхъ государствъ“ <sup>1)</sup> въ крѣпко связанное единое государство. Благодаря этимъ

---

<sup>1)</sup> Meinecke, *Das Zeitalter der deutschen Erhebung*, 1916, стр. 10.

великимъ реформамъ, выдвигается сословіе государственныхъ чиновниковъ, правда, существовавшее уже и ранѣе, но теперь ставшее выдающимся по своему значенію элементомъ въ процессъ созиданія и упроченія государствъ. Преобразование военнаго дѣла путемъ перехода къ народной арміи заставляетъ, — и прежде всего въ Пруссіи, — не только офицеровъ, но и всю вооруженную силу выступить, какъ сила, созидающая и укрѣпляющая государство. Такимъ образомъ, существованіе и будущность нѣмецкихъ государствъ отнынѣ становится въ тѣсную зависимость отъ монархіи, бюрократіи и арміи.

Проницательные люди вскорѣ выставляютъ, однако, требованіе усиленія единства власти путемъ единства организациі народнаго представительства, требованіе сплоченія отдѣльныхъ областей путемъ развитія въ нихъ чувства внутренней близости. Никто иной, какъ Штейнъ требуетъ для Пруссіи представительной системы, „которая обезпечиваетъ націи дѣятельное участіе въ законодательствѣ и тѣмъ прочно укрѣпляетъ общность чувствъ и любви къ отечеству“.

Но это требованіе конституціоннаго преобразования Германіи столкнулось на первыхъ же порахъ съ величайшими трудностями, вытекавшими изъ тогдашняго политическаго положенія, характера отдѣльныхъ государствъ и безмѣрной боязни правящихъ сферъ передъ революціонными теченіями. Тѣмъ не менѣе, было все же необходимо создать что-либо новое, и потому долженъ былъ возникнуть вопросъ: создать ли нѣчто совершенно само-

стоятельное или примкнуть къ исторически существующему.

Этимъ существующимъ были собранія старинныхъ земскихъ чиновъ,—привилегированныхъ корпорацій надѣленныхъ преимуществами слоевъ народа, и противники новаго конституціоннаго строя становятся приверженцами вновь призываемаго къ жизни сословнаго государства, которое совершенно не знаетъ единого народнаго представительства, въ которомъ политическими представителями страны выступаютъ различныя, обособленныя въ правовомъ отношеніи группы, свойственныя скорѣе феодальному строю. Но въ нѣкоторыхъ государствахъ эти собранія земскихъ чиновъ либо прекратили свое существованіе, либо носили частный характеръ; ихъ нужно было, поэтому, также создавать вновь, и они, дѣйствительно, частью были созданы вновь тамъ, гдѣ хотѣли оставить въ силѣ лишь собранія староземскихъ чиновъ. Тамъ же, гдѣ въ основаніе будущихъ конституцій должна была быть положена современная идея представительства, правительствамъ пришлось преодолѣть не мало значительныхъ сомнѣній. Идея новой континентальной конституціи выросла во Франціи изъ духа вражды къ самостоятельной королевской власти; поэтому, для германской конституціи предстояло рѣшить важную проблему о способѣ примиренія монархіи съ идеей новыхъ собраній земскихъ чиновъ. Желанную формулу для этого доставила французская конституціонная хартія Людовика XVIII. Эта хартія, созданная по англійскому образцу, такъ какъ, согласно представленіямъ того времени, Англія бы-

ла защитой, какъ сильной государственной власти, такъ и либеральныхъ идей, впервые объявляла монархическій принципъ принципомъ конституціоннымъ <sup>1)</sup>. Этотъ принципъ, въ сжатой формѣ выражавшій основныя мысли хартіи, былъ воспринятъ такъ называемой вюртембергской королевской конституціей <sup>2)</sup>, установившей основныя начала для собраній земскихъ государственныхъ чиновъ, откуда онъ перешелъ, прежде всего, во всѣ южно-германскія конституціи. Затѣмъ на вѣнсской министерской конференціи онъ былъ выдвинутъ уже въ другой формулировкѣ, какъ абстрактный догматъ монархическаго суверенитета, и въ 57 ст. вѣнскаго заключительнаго акта <sup>3)</sup> возведенъ на степень основного принципа германскаго союза, — принципа, многозначительнаго по своимъ политическимъ послѣдствіямъ. Государственно - правовѣй

<sup>1)</sup> Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 2-е изд., стр. 456. О томъ, что хартія провозгласила монархическій принципъ впервые и что нѣмецкія государства послѣдовали ей примѣру, упоминаетъ уже Stahl, *Das Monarchische Prinzip*, 1845, стр. 1.

<sup>2)</sup> § 4. Король — верховный глава государства; онъ соединяетъ въ себѣ всѣ права государственной власти и осуществляетъ ихъ, при соблюденіи точно установленныхъ конституціей условій. Ср. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, стр. 456, № 9.

<sup>3)</sup> „Такъ какъ германскій союзъ, за исключеніемъ вольныхъ городовъ, состоитъ изъ суверенныхъ монарховъ, то вся государственная власть должна, въ силу установленнаго основнаго принципа, сосредоточиваться въ рукахъ главы государства, и суверенъ можетъ быть ограниченъ по конституціи (*Landständische Verfassung*) содѣйствіемъ земскихъ государственныхъ чиновъ лишь въ отношеніи опредѣленныхъ правъ“.



смыслъ этого догмата простъ и понятенъ: онъ провозглашаетъ не что иное, какъ то, что монархъ, въ качествѣ единственнаго съ юридической точки зрѣнія творца конституціи, обладаетъ всѣми тѣми полномочіями государственной власти, въ осуществленіи которыхъ онъ себя явно не ограничилъ, а слѣдовательно устанавливаетъ предпосылку всегдашней правомѣрности дѣйствиі монарха. Напротивъ того, въ политическомъ отношеніи этотъ монархическій принципъ могъ имѣть чрезвычайно разнообразное значеніе, и каждый имѣлъ возможность, поэтому, извлекать изъ него желательные для себя выводы. Либеральная школа государственнаго права, какъ напр., Клюберъ <sup>1)</sup> и Аретинъ, находили его вполне совмѣстимымъ съ воспринятой отъ мыслителей XVIII столѣтія доктриной объ изначальномъ суверенитетѣ народа, сторонникомъ которой былъ также Фридрихъ Великій <sup>2)</sup>,— причемъ Аретинъ весьма энергично защищалъ монархическій принципъ именно въ томъ видѣ, въ какомъ онъ былъ формулированъ въ южногерманскихъ конституціяхъ, и, опираясь на него, боролся

1) Ср. Klüber, *Oeffentliches Recht des deutschen Bundes*, 4-е изд. 1840, § 1, §§ 98, 283.

2) Самымъ недвусмысленнымъ образомъ онъ высказывается въ пользу этой доктрины въ появившемся послѣ его смерти: „*Essai sur les formes du gouvernement*“, гдѣ, говоря о pacte sociale, онъ поучаетъ: „qu'on s'imprime bien que la conservation des lois fut l'unique raison qui engagea les hommes à se donner des supérieurs, puisque c'est la vraie origine de la souveraineté“. *Oeuvres posthumes de Frédéric II*, гл. VI, стр. 59—60.

съ учениемъ о раздѣленіи властей <sup>1)</sup>. Наоборотъ, германскій союзъ использовалъ свою формулировку монархическаго принципа въ цѣляхъ возможно большаго ограниченія правъ ландтаговъ и подчиненія ихъ своему постоянному контролю, что удалось ему весьма легко, въ виду неопредѣленной редакціи упомянутой 57-й статьи вѣнскаго заключительнаго акта, предоставлявшей достаточно простора для новыхъ толкованій со стороны каждаго изъ союзныхъ властителей <sup>2)</sup>. Исторія интерпретацій монархическаго принципа въ эпоху союза еще не написана, но она была бы очень поучительной для доказательства гибкости общихъ политическихъ принциповъ. Лучшей защитой монархіи были, однако, не абстрактныя теоріи, а династически-партикулярнскій характеръ союзныхъ государствъ, которыя съ потерей власти своихъ монарховъ лишились бы всякой почвы для существованія. Демократическая идея могла развиваться въ Германіи лишь на основѣ національныхъ и унитарныхъ стремленій, но для этого, при существовавшихъ тогда условіяхъ, еще не было реальной почвы, въ осо-

1) Arctin, *Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie*, I, 1824, стр. 172 и сл. Объ Аретинѣ ср. Piloty, *Ein Jahrhundert bayerischer Staatsrechtsliteratur*, въ сборникѣ въ честь Лабанда, I, стр. 225 и сл.

2) Здѣсь достаточно привести постановленіе союза отъ 16 августа 1824 года, которое, опираясь на монархическій принципъ, ограничиваетъ публичность дѣлопроизводства земскихъ государственныхъ чиновъ. Ср. текстъ у Майера, *Corpus iuris conf. Germ.*, 3-е изд., II, стр. 159.

бенности въ виду того, что національная идея находилась тогда лишь въ періодѣ своего зарожденія.

По новымъ конституціямъ, созданнымъ по образцу хартіи, министры находились въ постоянномъ соприкосновеніи съ ландтагами: не признавая тѣхъ выводовъ, которыя должны были вытекать изъ строгаго примѣненія по американскому образцу принципа раздѣленія властей, онѣ открывали министрамъ доступъ въ засѣданія ландтаговъ, безъ отношенія къ тому, состоятъ ли они членами палатъ или нѣтъ. Хотя ландтагу отводится, въ предѣлахъ его компетенціи, положеніе, независимое отъ правительства, тѣмъ не менѣе, ясно выражена мысль, что, являясь представителемъ совокупности подданныхъ, онъ долженъ подчиниться монарху, а слѣдовательно, и его правительству. Конституціи точно устанавливаютъ сферу дѣятельности ландтаговъ; поэтому, всякая государственная дѣятельность, выходящая за предѣлы этой сферы, разсматривается, какъ принадлежащая монарху и его чиновникамъ. Ландтагъ не имѣетъ права законодательной инициативы; это право принадлежитъ исключительно правительству, а ландтагъ можетъ только подавать правительству петиціи объ изданіи какого-нибудь закона <sup>1)</sup>. Правительство открываетъ и закрываетъ дѣятельность ландтага, выборныя палаты могутъ подвергаться роспуску, въ крайнихъ случаяхъ монархъ можетъ даже обходиться безъ требуемаго согласія ландтага; о бюджетныхъ правахъ

---

<sup>1)</sup> Исключеніе составляютъ: Саксенъ-Веймаръ, Основные законы 1816 г., § 117, и Саксенъ-Мейнингенъ, Основ. зак. 1829 г., § 86.

въ позднѣйшемъ смыслѣ слова нѣтъ еще и рѣчи, существуетъ лишь право установленія налоговъ, не допускающее никакого произвола. Отвѣтственность министровъ ограничивается только случаями нарушенія конституціи, которые могли служить поводомъ для возбужденія жалобы со стороны ландтага, подобно тому, какъ земскіе чины еще во времена Имперіи могли обращаться съ жалобой въ имперскіе суды, въ случаѣ нарушенія ихъ правъ или вольностей. Политической отвѣтственности министровъ еще не выработалось. Министры не подлежатъ непосредственному контролю ландтага; какъ и собранія старыхъ земскихъ чиновъ, послѣдній обладаетъ лишь правомъ жалобы государю на нецѣлесообразное управленіе.

Мы видимъ, какъ въ этой первоначальной формѣ германской конституціи еще ясно просвѣчиваетъ старая дуалистическая идея сословнаго государства. Правительство и ландтагъ выступаютъ не какъ связанное внутреннимъ образомъ единое цѣлое, а скорѣе, какъ двѣ договаривающихся, и потому борющихся стороны, въ виду чего во многихъ конституціяхъ ландтаги категорически разсматриваются, какъ защитники правъ страны или народа передъ правителемъ. Этимъ объясняется также извѣстный взглядъ Моля на сущность нѣмецкихъ палатъ, которыя онъ называетъ защитниками народныхъ правъ <sup>1)</sup>, молчаливо признавая тѣмъ на-

---

<sup>1)</sup> Прежде всего въ *Staatsrecht des Königreichs Württemberg*, I (2 изд., 1840), стр. 535: „Защита всѣхъ народныхъ правъ про-

личность естественнаго состоянія войны между правительствомъ и народомъ.

Это создаетъ взаимное недовѣріе между обѣими сторонами, которое кладетъ свой отпечатокъ и на политическую жизнь. Вотъ почему, конфликты между правительствомъ и ландтагомъ въ первое время конституціонной жизни нѣмецкаго народа представляютъ изъ себя обычное явленіе. Чтобы правильно судить объ этомъ, слѣдуетъ имѣть въ виду, что конституціонный режимъ былъ введенъ сначала лишь въ части Германіи и со стороны союза встрѣчалъ или недовѣріе или открытую вражду. Правительство весьма часто смотрѣло на палаты, какъ на тяжелое стѣсненіе для своихъ стремленій и потому всякая оппозиція казалась ему прямо враждебной государству. О такомъ настроеніи правительства краснорѣчиво свидѣлствуютъ частыя карательныя мѣры, принимаемыя противъ отдѣльныхъ членовъ палатъ, и между ними противъ такихъ выдающихся людей, какъ Роттекъ и Велькеръ въ Баденѣ, Шталь въ Баваріи, Моль въ Вюртембергѣ. Съ другой стороны, складывается повлекшій за собой тяжелыя послѣдствія взглядъ, что оппозиція правительству служитъ признакомъ независимаго образа мыслей, и такъ какъ оппозиція обыкновенно не стремится къ государственной власти на основѣ конституціи, то она всегда подвергается опасности быть оппозиціей во что бы то ни стало, хотя бы это придало ей чисто отрицательный характеръ и

---

тивъ могущихъ быть покушеній со стороны правительства явлется, такимъ образомъ, цѣлью собранія земскихъ чиновъ“.

сдѣлало ее бесплодной, — явленіе, которое оказало продолжительное и сильное вліяніе на политическую мысль.

Отмѣченное сейчасъ взаимное недовѣріе находитъ отраженіе и въ законахъ, заставляя многія конституціи стремиться къ боязливому разъединенію правительства и парламента. Отдѣльныя конституціи, какъ на примѣръ, раньше всѣхъ гессенская, а изъ позднѣйшихъ — саксонская, лишаютъ министровъ права быть избранными въ ландтагъ; съ другой стороны, въ нѣкоторыхъ союзныхъ государствахъ, на примѣръ, въ Саксоніи <sup>1)</sup>, министрамъ не разрѣшается присутствовать при голосованіи или даже при обсужденіи дѣлъ въ палатахъ <sup>2)</sup>.

Въ виду наличности указаннаго состоянія борьбы, которое, казалось, было свойственно конституціонной системѣ, необходимо долженъ былъ возникнуть вопросъ, нѣтъ ли какихъ-нибудь средствъ избѣжать подобнаго рода враждебныхъ отношеній или даже нельзя ли привести враждующія стороны къ полной гармоніи другъ съ другомъ. Здѣсь не слѣдуетъ имѣть въ виду тѣхъ средствъ, которые предлагались или принимались для рѣшенія юридическихъ споровъ между правительствомъ и палатами, какъ на примѣръ, третейскіе суды и верховные государственные суды, потому что такимъ путемъ можно рѣшать публично-правовые споры, но не примирять политическія противоположности. Однако, политическая литература того времени не знаетъ иныхъ

<sup>1)</sup> Конституція 1831 г., § 134 (позднѣе отмѣненный).

<sup>2)</sup> Саксенъ-Мейнингенъ, конст. 1829 г., § 94.

средствъ для подобной политической борьбы, кромѣ общихъ, установленныхъ теоріей, гарантій конституціоннаго строя, при чемъ въ этой литературѣ нѣтъ ни слова о самой крайней изъ нихъ объ отказѣ отъ утвержденія налоговъ, такъ какъ она была недопустима ни съ государственной, ни съ союзной точекъ зрѣнія. Для почти всеобщей политической незрѣлости того времени очень характерно то обстоятельство, что указанный вопросъ разсматривался лишь абстрактно-доктринерскимъ образомъ, и большинство не дѣлало никакихъ положительныхъ предложеній въ цѣляхъ преобразованія самой жизни. Здѣсь достаточно упомянуть только Роттека, который еще и нынѣ обыкновенно считается поборникомъ французскаго конституціонализма въ Германіи, въ той его формѣ, которая выработалась подъ вліяніемъ Бенжамена Констана, но которая по своимъ политическимъ требованіямъ сильно разнилась отъ требованій французскихъ либераловъ того времени. По мнѣнію Роттека, ландтагъ и правительство должны не враждовать другъ съ другомъ, а „стремиться къ дружной совмѣстной работѣ“ 1). Какъ удовлетворить это стремленіе, не указывается, такъ какъ обѣ стороны должны быть строго отдѣлены одна отъ другой. Поэтому, ландтагъ не долженъ также стремиться подчинить себѣ правительство, такъ какъ иначе онъ противопоставитъ себя правительству и народу 2). Равнымъ образомъ, и вся вліятельная политиче-

1) Rotteck, *Lehrbuch des Vernunftrechtes*, II, 1830, стр. 229.

2) *Ibid*, стр. 230.

ская литература двадцатыхъ и тридцатыхъ годовъ XIX вѣка характеризуется уклоненіемъ отъ практически-необходимаго и допустимаго въ область чуждыхъ дѣйствительности построеній и туманныхъ фразъ, которыя теперь вызываютъ въ насъ справедливое изумленіе и показываютъ, насколько сильнѣе политическій смыслъ націи проникся въ настоящее время духомъ реального.

Но и практическія предложенія той эпохи показываютъ, какъ мало тогда были въ состояніи надлежащимъ образомъ познать и ясно оцѣнить историческую и политическую дѣйствительность. Правда, люди болѣе широкихъ и свободныхъ взглядовъ стремились установить взаимодѣйствіе между ландтагомъ и правительствомъ, но они становились при этомъ на почву англійскаго парламентаризма, который знали совершенно поверхностно, и потому оставались въ невѣдѣніи относительно его предпосылокъ и способовъ проявленія.

Мы уже упоминали, что поколѣніе того времени видѣло въ Англии государство, которое, будучи совершенно не затронуто революціей, сумѣло соединить сильную, самодовлѣющую государственную власть съ народной свободой. И если уже въ началѣ французской революціи размышленія Бёрка объ этомъ міровомъ событіи, съ которыми Германія познакомилась черезъ Генца, сдѣлались исходнымъ пунктомъ антираціоналистическаго, направленаго на исторически - существующее политическаго движенія умовъ, то, во время всеобщаго крушенія старой Европы въ наполеоновскую эпоху, Англія казалась прямымъ воплощеніемъ консерва-



тивнаго государства, сумѣвшаго побѣдоносно противустоять всѣмъ бурямъ новаго времени. Въ годъ паденія старой имперіи Т. Шмальцъ, позднѣе ожесточенный противникъ конституціоннаго движенія, издаетъ книгу о государственномъ строѣ Англіи, въ которой впервые обращаетъ вниманіе Германіи на существованіе кабинета, неизвѣстнаго официціальной англійской теоріи. Королю, по мнѣнію автора, принадлежитъ въ Англіи вся полнота власти. Но мудрость королей ганноверской династіи нашла вѣрное средство управлять въ согласіи съ парламентомъ, избирая для этой цѣли своихъ министровъ изъ партіи, располагающей въ парламентѣ большинствомъ. Однако, это диктуется именно лишь мудростью монарховъ; ихъ не принуждаютъ къ сказанному ни необходимость, ни тѣмъ менѣе законъ <sup>1)</sup>. Два года спустя Л. фонъ Финке въ своей запискѣ объ учрежденіи имперскихъ чиновъ, составленной для барона фонъ Штейна, указываетъ, что въ то время деспотическаго господства одного завоевателя правительство одного государства, въ которомъ существуетъ настоящее народное представительство и общественное мнѣніе, пользуется большимъ авторитетомъ, не смотря на ничтожество самого правителя. Въ Англіи, прибавляетъ Финке, власть монарха ограничена, но зато она широко проявляется тамъ, гдѣ рѣчь идетъ о какомъ-либо благодѣянніи; въ этомъ отношеніи монархъ властвуетъ почти произвольно и съ бóльшей моральной

---

<sup>1)</sup> Ср. S c h m a l z, *Die Staatsverfassung Grossbritanniens*, 1806, стр. 55, 110, 120—124.

силой, чѣмъ какой обладаетъ всякій другой правитель <sup>1)</sup>.

Англійская система управленія представлялась тогда континенту совсѣмъ не въ томъ свѣтѣ, какъ теперь; парламентское правленіе впервые выступило въ своемъ типичномъ видѣ лишь послѣ перваго билля о реформахъ, и замѣчательно, что даже такой человѣкъ, какъ Дальманнъ, который занимался тогда Англіей болѣе, чѣмъ кто-либо въ Германіи, могъ ожидать отъ билля о реформахъ усиленія королевской власти, въ ущербъ кабинету и парламенту <sup>2)</sup>: весьма убѣдительное доказательство того, какъ трудно бываетъ сразу понять особенности новаго политическаго института. О несовмѣстимости парламентскаго правленія съ монархическимъ принципомъ пока еще не думаетъ никто изъ тѣхъ, кто стоитъ за новый конституціонный порядокъ. Государственные дѣятели, которые въ 1820 году, исходя изъ понятія монархическаго суверенитета, формулировали въ 57 статьѣ вѣнскаго заключительнаго акта извѣстныя положенія объ отношеніяхъ между государственной властью и земскими государственными чинами, стояли, конечно, очень далеко отъ того, чтобы отказать англійскому королю въ суверенитетѣ; напротивъ того, согласно ихъ абстрактному догмату, имъ скорѣе

<sup>1)</sup> Ср. Portz, *Denkschriften des Ministers Freiherrn vom Stein über deutsche Verfassungen*, 1848, стр. 4.

<sup>2)</sup> *Politik*, 1-е изд., 1835, стр. 99. Также и въ позднѣйшихъ изданіяхъ.

должно было казаться, что всякая истинная монархія покоится на идеѣ соединенія всѣхъ правъ государственной власти въ лицѣ монарха: они не могли и не хотѣли примѣнить свой теоретическій принципъ исключительно къ одной Германіи, тѣмъ болѣе, что Кэстлерэ (Castlereagh) вель тогда англійскую политику въ реакціонномъ и легитимистическомъ направленіи. Къ этому слѣдуетъ прибавить, что незадолго передъ тѣмъ французская хартія, послужившая образцомъ для нѣмецкихъ конституцій, нашла себѣ строго-роялистическаго истолкователя, который, вознося королевскую власть на недостижимыя высоты, выступаетъ въ то же время энергичнымъ поборникомъ парламентскаго образа правленія, впервые формулируя теорію послѣдняго на континентѣ <sup>1)</sup>. Французскій король, по мнѣнію Шатобриана, надѣленъ хартіей болѣе неограниченной властью, чѣмъ какой обладали его предки въ эпоху старой монархіи, онъ могущественнѣе султана въ Константинополѣ, его господство больше господства Людовика XIV въ Версалѣ. Онъ опускаетъ свою царственную руку— и все замираетъ; онъ простираетъ ее, и все приходитъ въ движеніе. Во Франціи все существуетъ только черезъ него: уничтожьте короля, и не оста-

<sup>1)</sup> Chateaubriand, De la monarchie selon la charte 1816, Въ высшей степени странно, что это произведеніе, имѣвшее такое сильное вліяніе во Франціи, было вскорѣ совершенно забыто въ Германіи. Молъ, въ своей *Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, не разъ упоминаетъ о немъ.

нется ничего <sup>1)</sup>. Именно для того, чтобы сохранить за королемъ его высокое положеніе, и нужно, по мнѣнію Шатобріана, ввѣрять управление министрамъ, всегда избираемымъ изъ парламентскаго большинства. То обстоятельство, что Шатобріанъ является въ своихъ разсужденіяхъ продолжателемъ и завершителемъ ученія о раздѣленіи властей, въ той формѣ, какую придалъ этому ученію Бенжаменъ Констанъ, въ то время не препятствовало сочувственному отношенію къ нему со стороны приверженцевъ монархическаго принципа. Незначительность конституціоннаго опыта въ Германіи до іюльской революціи объясняетъ, почему можно было въ одно и то же время, съ одной стороны восхвалять до небесъ Констана и Шатобріана, какъ истолкователей конституціонной монархіи <sup>2)</sup>, а съ другой — признавать 57 ст. вѣнскаго заключительнаго акта выраженіемъ „очищенной теоріи конституціоннаго государственнаго права“ <sup>3)</sup>.

Для распространенія и укрѣпленія новѣйшихъ конституціонныхъ идей большое значеніе имѣло то обстоятельство, что Гегель, вліянію котораго, въ эту эпоху господства умозрительной философіи, подчинялась вся современная ему мысль, призналъ,

---

<sup>1)</sup> Le roi, dans cette monarchie, est plus absolu que ses ancêtres ne l'ont jamais été, plus puissant que le sultan à Constantinople, plus maître que Louis XIV à Versailles. S'il retire cette main royale, tout s'arrête. S'il l'étend, tout marche. Il est si bien tout par lui même, qu'ôtez le roi, il n'y a plus rien“, стр. 28, 29.

<sup>2)</sup> Aretin, в н. с., I, стр. 77.

<sup>3)</sup> *Ibid.* I, стр. 82, 159.

считаясь съ развитіемъ конституціоннаго строя родной ему Швабіи и не смотря на свое пониманіе государства на античный манеръ, конституціонную монархію высшей формой современнаго государства. Вѣрный своему методу, Гегель развиваетъ монархическій принципъ діалектически, рассматривая княжескую власть, какъ объединяющую въ себѣ различные виды государственной власти. Въ законодательной власти, какъ единомъ цѣломъ, совмѣстно проявляются свою дѣятельность: монархическій моментъ, правительственная власть и представительный элементъ. Отдѣленіе правительства отъ законодательства слѣдуетъ порицать; Гегель указываетъ, при этомъ, на Англію, гдѣ министры должны быть членами парламента, что, по его мнѣнію, правильно постольку, поскольку правительство должно дѣйствовать въ согласіи, а не въ противорѣчій съ законодательной властью <sup>1)</sup>. Такимъ образомъ, онъ становится на защиту связи между правительствомъ и парламентомъ <sup>2)</sup>. Чтобы правильно оцѣнить эти и подобные имъ разсужденія, не слѣдуетъ упускать изъ виду, что до іюльской революціи особенности положенія министровъ не были достаточно выяснены даже въ теоріи государственнаго права. При господствѣ ученія о полнотѣ монархической власти и при отсутствіи политической отвѣтственности министровъ, эти послѣдніе кажутся лишь высшими го-

---

<sup>1)</sup> Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Сочиненія, VIII, стр. 275 и сл., 384 и сл.

<sup>2)</sup> *Ibid*, Сочиненія, стр. 273 и сл., 384 и сл.

сударственными чиновниками, которые, подобно другимъ чиновникамъ, за исключеніемъ судей, являются только исполнителями монаршей воли, обязанными повиноваться ей до тѣхъ поръ, пока она не прикажетъ имъ чего-либо противозаконнаго. Поэтому, все ученіе о министерской власти въ старыхъ сочиненіяхъ по государственному праву либо ограничивается нѣсколькими общими замѣчаніями <sup>1)</sup>, либо относится къ области административнаго права <sup>2)</sup>.

Все это мѣняется, однако, послѣ іюльской революціи, когда конституціонная система, которая была до сихъ поръ, кромѣ южно-германскихъ государствъ, введена лишь въ нѣкоторыхъ средне-германскихъ маленькихъ государствахъ, начинаетъ проникать на сѣверъ. Въ защиту парламентскаго правленія очень энергично выступаетъ Дальманнъ, впервые въ 1835 г., въ первомъ изданіи своей очень распространенной тогда *Политики*. Ему знакомъ механизмъ англійской конституціи, позволяющій принимать участіе въ засѣданіяхъ палаты лишь членамъ соотвѣтствующей палаты. Правда, онъ требуетъ, чтобы король обладалъ властью, независимой въ предѣлахъ конституціи и чтобы онъ могъ свободно выбирать своихъ министровъ,—министерство, которое король былъ бы принужденъ назначать или поддерживать, было бы

1) Ср. наприм., Aretin., в. н. с., I, стр. 211.

2) Также Мольтъ, который въ своемъ *Staatsrecht des Königreichs Württemberg*, II, стр. 8 и сл., упоминаетъ о министрахъ только въ ученіи о верховномъ государственномъ судѣ.

вторымъ королемъ <sup>1)</sup>), — но, по его мнѣнію, желательно выступленіе министровъ, какъ то ведется въ Англіи, въ нижней палатѣ, чтобы они обладали не только довѣріемъ короля, но и довѣріемъ общества. Только выступая въ палатѣ, въ качествѣ ея членовъ, министры пріобрѣтаютъ свое настоящее положеніе, какъ по отношенію къ парламенту, такъ и по отношенію къ монарху <sup>2)</sup>). Дальманнъ еще не сознавалъ противорѣчія между правомъ короля свободно выбирать своихъ министровъ и обязанностью назначать ихъ изъ числа членовъ парламента, такъ какъ онъ еще не понималъ, что англійскій парламентарный режимъ необходимо предполагаетъ господство партій. Однако, эта англійская система управленія, не понятая имъ въ своей внутренней сущности, была ему дорога со-всѣмъ по особой причинѣ. Въ то время, когда онъ писалъ свою *Политику*, его государь былъ также и англійскимъ королемъ; поэтому, принципы, на основаніи которыхъ ганноверскій король правилъ въ Британской имперіи, казались ему особенно достойными вниманія. Замѣчательно, что его призывъ нашель откликъ у того самаго Эрнеста Августа, который нѣкогда изгналъ его изъ Геттингена и который впослѣдствіи, 5 сентября 1848 г., издалъ въ Ганноверѣ законъ, предоставлявшій королю право назначать четырехъ членовъ парламента, изъ которыхъ два должны были быть министрами <sup>3)</sup>).

<sup>1)</sup> Dahlmann, *Politik*, 2-ое изд. 1847 г., стр. 105.

<sup>2)</sup> *Ibid*, стр. 162 и сл.

<sup>3)</sup> §§ 36 № 5, 41.

Однако, противъ сдѣланныхъ до сихъ поръ неясныхъ указаній, попытокъ и предложеній выступаетъ человѣкъ, теоріи котораго вплоть до настоящаго времени,—что теперь многими не сознается,—имѣютъ большое значеніе для пониманія сущности нѣмецкой конституціи. Этимъ человѣкомъ былъ Фр. Шталь. Сначала въ 1837 году, а затѣмъ, въ особенности, начиная съ 1845 года онъ выступаетъ въ своихъ статьяхъ рѣшительнымъ противникомъ всякихъ идей, проникнутыхъ духомъ англійско-французскаго парламентаризма. Шталь развиваетъ программу прусской консервативной партіи въ томъ видѣ, въ какомъ она существуетъ еще и теперь, и едва ли можно указать какой-либо новый принципъ, который былъ бы съ тѣхъ поръ присоединенъ къ этой программѣ. Въ особенности важно то обстоятельство, что молодой Бисмаркъ развивался, безъ сомнѣнія, подъ опредѣляющимъ вліяніемъ Шталя. Но вліяніе Шталя выходило далеко за предѣлы консервативныхъ круговъ, ибо онъ, обладая богатыми и солидными политическими знаніями, умѣлъ излагать свои взгляды въ такой, совершенно необычной для политической литературы того времени, блестящей формѣ, съ такой ясностью, опредѣленностью и силой убѣжденія, что производилъ сильное впечатлѣніе даже на своихъ идейныхъ противниковъ<sup>1)</sup>, тѣмъ болѣе, что онъ, будучи

1) Въ противоположность прежнимъ, большей частью партійно окрашеннымъ изложеніямъ государственнаго ученія Шталя, въ новѣйшей литературѣ замѣчается болѣе объективное отношеніе къ нему; см. напримѣръ, Ernst Landsberg, *Allg. deutsche* Правительство и парламентъ.



эклектикомъ, соприкался съ различными научными направленьями. Южногерманецъ Шталь, игравшій крупную роль въ Баваріи и принимавшій активное участіе въ ея конституціонной жизни, крѣпко стоитъ за необходимость конституціоннаго строя, хотя и желаетъ организовать его согласно своимъ консервативнымъ принципамъ. Онъ выступаетъ рѣшительнымъ противникомъ абсолютизма и его глашатаевъ, и незадолго до созыва соединеннаго ландтага въ Пруссіи критически относится къ мысли объ организаціи чисто совѣщательнаго имперскаго представительства. Даже въ эпоху реакціи послѣ 1848 г. онъ твердо держится своихъ идей и, будучи горячимъ противникомъ либерализма, постоянно заявляетъ о необходимости сохранить разъ дарованную конституцію. Однако, конституція, необходимая для нѣмецкаго государства, должна покоиться на истинномъ монархическомъ принципѣ, т. е., она должна опираться на королевскую власть, почерпающую свой авторитетъ не изъ закона, такъ какъ законъ самъ получаетъ свою силу отъ короля, а изъ сверхгосударственнаго источника, по божественному соизволѣнію. Въ Германіи, въ силу ея своеобразнаго развитія, сплочивающимъ элементомъ можетъ быть только элементъ монар-

---

*Biographie* 35, статья: Шталь. Слѣдуетъ также обратить вниманіе на диссертацию Эрика Кауфманна: *Studien zur Staatslehre des monarchischen Prinzips*, 1906. Ср. Meinecke, *Weltbürgertum und Nationalstaat*, 1908, стр. 250 и сл. Обстоятельнаго критическаго изложенія государственнаго ученія Штала, въ различныхъ фазы его развитія, еще не существуетъ.

хическій, который палаты замѣнить не могутъ. Съ другой стороны, нѣмецкая монархія должна опираться на интеллигентный, честный и несмѣняемый классъ чиновниковъ. Поэтому министры, при всей ихъ юридической отвѣтственности, должны быть исключительно слугами короля. Отрицаніемъ и извращеніемъ монархическаго принципа является принципъ, который Шталь прямо называетъ парламентарнымъ и который на мѣсто живого, самостоятельнаго въ своемъ правленіи властителя ставитъ призрачную королевскую власть. Въ яркихъ чертахъ онъ излагаетъ возникновеніе и природу англійскаго парламентаризма, правда, не избѣгая слишкомъ рѣзко очерченныхъ формулъ, но, во всякомъ случаѣ, по существу, правильно. Въмѣстѣ съ тѣмъ, Шталь впервые указываетъ на то, что англійскій парламентаризмъ основанъ на своеобразномъ и самобытномъ развитіи англійскаго государства, и, такимъ образомъ, выступаетъ противникомъ господствовавшего со времени Монтескье взгляда на англійскія учрежденія, какъ на достойныя подражанія въ ихъ отдѣльныхъ, столь различныхъ между собой фазахъ развитія <sup>1)</sup>. Предостереженье отъ парламентарнаго режима и сохранить отечественную форму монархіи, это—одна изъ великихъ цѣлей консервативной политики, какъ ее понимаетъ Шталь. Разсужденія Штала имѣли тѣмъ

---

1) Ср. разсужденія Штала появившіяся впервые въ сочиненіи о монархическомъ принципѣ и затѣмъ воспроизведенная въ *Philosophie des Rechts*, 5-е изд. II<sup>2</sup>, стр. 372—423, а также его посмертное сочиненіе: *Die gegenwärtige Parteien in Staat und Kirche*, 1863, стр. 114 и сл., 142 и сл.

большее значеніе, что они непосредственно предшествовали началу конституціоннаго движенія въ Пруссіи и событіямъ бурнаго 1848 года.

Требованія нѣмецкихъ революціонеровъ вскорѣ должны были подтвердить, насколько былъ правиленъ въ данномъ случаѣ взглядъ Шталя. Съ полнѣйшей неожиданностью, безъ предварительнаго обсужденія въ литературѣ парламентское правленіе стало въ 1848 году политическимъ фактомъ, хотя послѣ критики Шталя никто изъ извѣстныхъ политическихъ дѣятелей не выдвигалъ его въ качествѣ средства, могущаго дать перевѣсъ демократическому принципу надъ монархическимъ <sup>1)</sup>. Новая теорія проводится въ жизнь прежде всего „мартовскими министерствами“ различныхъ государствъ, а затѣмъ въ церкви св. Павла <sup>2)</sup>. Именно попытка основанія имперіи въ высшей степени характерна для глубокой перемѣны, съ непреодолимой силой совершившейся въ политическихъ воззрѣніяхъ націи. Оба теченія, мощно прорѣзывавшія тогда нѣмецкій народъ, національное и либерально-демократическое, слились въ общемъ руслѣ. Сознаніе, что объединенная нація, бывшая до сихъ поръ лишь невыполненной возможностью, отнынѣ становится дѣйствительно-созидающей государственной силой, это сознаніе соединяется со стремленіемъ сдѣлать народъ основой будущей имперіи. Элементъ, создающій государство, долженъ

1) Исторія этого событія еще совсѣмъ невыяснена. Для этого необходимо, между прочимъ, обстоятельное изученіе газетъ и летучихъ листовъ того времени.

2) Мѣсто засѣданій Франкфуртскаго парламента. Прим. ред.

стать основой будущей конституціи, которая должна указать мѣсто всѣмъ господствовавшимъ до сихъ поръ политическимъ силамъ, въ томъ числѣ монархической идеѣ, до сихъ поръ единственной основѣ государства. Такъ какъ парламентъ былъ призванъ создать конституцію, то онъ задался мыслью создать изъ своей среды также и правительство, что, впрочемъ, не было проведено до конца. Образцомъ будущей конституціи становится конституція Бельгіи, какъ единственнаго государства, сумѣвшаго со времени священнаго союза организовать въ демократическую монархію. Но подъ вліяніемъ первой французской и норвежской конституцій главѣ государства предоставляется еще меньше правъ, чѣмъ какими обладаетъ бельгійскій король. Подобно бельгійской, имперская конституція 1849 года опиралась на парламентскую форму правленія, но была еще демократичнѣе бельгійской, такъ какъ министры не могли быть членами палаты государствъ<sup>1)</sup>. Что эта конституція возникла изъ стремленія націи къ объединенію и была предназначена для удовлетворенія этого стремленія, ясно видно изъ проекта организациі союзной имперіи, по которому союзнымъ государствамъ отводилась лишь незначительная доля участія въ отправленіи имперской власти.

Такъ какъ парламентарная доктрина является въ эту эпоху господствующей доктриной всѣхъ пар-

---

1) Имперская конституція 28 марта 1849 г., § 123.

тій <sup>1)</sup>, то становится понятнымъ, почему она находитъ отнынѣ сторонниковъ и въ нѣмецкой наукѣ, въ противоположность враждебному ей учению. Послѣ того, какъ радикальное движеніе пошло на убыль, уже во время наступившей рѣшительной реакціи, Р. фонъ Моля <sup>2)</sup>, самъ бывший парламентарнымъ министромъ во Франкфуртѣ, подробно развилъ въ 1852 году теорію, что конституціонное государство, въ томъ видѣ, какъ оно существовало до сихъ поръ въ Германіи, имѣетъ дуалистическій характеръ, что оба основныхъ фактора государственной жизни, правительство и народное представительство могутъ быть приведены къ единству только при посредствѣ парламентарной системы. Министерство должно быть, поэтому, всегда составлять въ духѣ большинства народнаго представительства и образовываться лидерами послѣдняго. Парламентарная система, по мнѣнію Моля, не только не противорѣчитъ монархическому принципу, но даже полезна ему <sup>3)</sup>: новое доказательство политической многозначности и растяжимости этого принципа. Моля всегда остался вѣренъ своимъ идеямъ. Во всякомъ случаѣ, вполнѣдствіи онъ рѣшитель-

<sup>1)</sup> Даже и у консерваторовъ. Ср. Stahl, *Die deutsche Reichsverfassung*, 1849 г., стр. 7 и Meinecke, *Welthürgerthum*, стр. 460 и сл.

<sup>2)</sup> *Das Repräsentativsystem, seine Mängel und die Heilmittel*. Deutsche Vierteljahrsschrift 1852, 3-я тетрадь, стр. 154 и сл. Ср. Mohl, *Staatsrecht, Völkerrecht, Politik*, 1860, I, стр. 367 и сл., въ особенности стр. 400 и сл.

<sup>3)</sup> *Ibid*, стр. 404.

но заявлялъ, что рекомендуемая имъ система предотвращения конфликтовъ предполагаетъ весьма образованный въ государственномъ отношеніи народъ, большія и сплоченныя партіи, подчиненіе монарха государственнымъ интересамъ, и что все это покупается дорогой цѣной долгой и упорной государственной борьбы <sup>1)</sup>.

Однако, позднѣйшая литература отказалась отъ теоріи Моля. Правда, это ученіе еще часто защищается политиками. Но отношеніе нѣмецкой науки къ проблемѣ парламентскаго правленія въ высшей степени характерно въ томъ отношеніи, что до сихъ поръ ни одинъ значительный теоретикъ государственнаго права и политики не высказался въ пользу этой системы для Германіи, даже ни одинъ изъ тѣхъ, кто признаетъ преимущества парламентарнаго строя для ея родины <sup>2)</sup>. Созданіе новой имперіи благодаря дѣятельности монарха, и, наоборотъ, неудача

---

1) *Encyklopädie der Staatswissenschaften*, 1859, стр. 367. Во 2-мъ изданіи этого сочиненія онъ добавляетъ, что примѣненіе парламентарной системы требуетъ особыхъ условій, которыя не вездѣ существуютъ.

2) Этого не сдѣлали и либеральные политики эпохи, предшествовавшей рѣшенію нѣмецкаго вопроса. Ср. Held, *System des Verfassungsrechts*, II, 1857, стр. 11; Waitz, *Politik*, 1862, стр. 53 и сл. Schäfte, *Zeitsch. f. d. g. Staatsw.*, 1862, стр. 535; Kaltenborn, *Einleitung in das Konst. Verfassungsrecht*, 1863, стр. 41, 54. Парламентарная система объявляется „совершенно непригодной“ у Блунчли, *Allg. Staatsrecht*, 2-е изд. 1857, II, стр. 90; ср., кроме того, его позднѣйшіе выводы, *Politik*, 1876, стр. 336 и сл. Рѣппе въ первомъ изданіи своего „*Preuss. Staatsrecht*“ сначала примкнулъ къ Молю.

попытокъ создать ее силами народа снова укрѣпляетъ ученіе о самостоятельности монархической власти; а уваженіе къ могучему государственному человѣку, сумѣвшему направить монархію по пути великихъ историческихъ цѣлей, налагаетъ и на науку этой эпохи неизгладимую печать его генія. Если сначала это ученіе служило средствомъ борьбы со все возрастающимъ радикализмомъ, въ который вылилось, въ концѣ концовъ, революціонное движеніе, то въ послѣдствіи изъ него выросло побѣдно борющееся со всѣми враждебными политическими взглядами убѣжденіе въ томъ, что національное единство могло быть достигнуто только при помощи исконной исторической силы, королевской власти, — убѣжденіе, которое ведетъ къ новому рѣшительному признанію необходимости сильной, самостоятельной монархіи и къ устраненію дуализма, на который жаловался Моль, путемъ подчиненія парламента монарху <sup>1)</sup>).

Но самымъ значительнымъ событіемъ въ консти-

---

<sup>1)</sup> Характернымъ для этой перемѣны во взглядахъ является то, что Трейчке еще около 1870 г. заявлялъ: „Мы должны во что бы то ни стало установить въ законахъ юридическую отвѣтственность министровъ и, быть можетъ, наша бюрократія только тогда искренне примирится съ конституціонной жизнью, когда хоть одинъ министръ, нарушившій законъ, въ видѣ примѣра будетъ преданъ суду. Требовать системы партійнаго правительства прежде, чѣмъ у насъ будетъ установлена юридическая отвѣтственность министровъ, и пока у бюрократіи останется ея теперешняя власть, значить „вредить дѣлу политической свободы“, *Hist. und polit. Aufsätze*, 5-е изд., стр. 563. Въ послѣдствіи, напротивъ того, онъ говоритъ: „все ученіе о юридической отвѣтственности министровъ

туціонной исторіи, закончившимъ эпоху 1848 г., было созданіе прусской конституціи, которая обязана своимъ происхожденіемъ, какъ мы знаемъ это, благодаря убѣдительнымъ изслѣдованіямъ Мейнеке 1), оборонительной борьбѣ идеи прусской государственности съ идеей имперіи. Дѣятели церкви св. Павла, желавшіе предоставить Пруссіи главную роль въ основаніи имперіи, стремились не только къ тому, чтобы Пруссія могла руководить имперіей, но и къ тому, чтобы она слилась съ послѣдней. Поэтому, при существованіи рейхстага не должно было существовать прусскаго ландтага, должны были существовать только прусскіе провинціальныя ландтаги. Прусскій центральный парламентъ рядомъ съ германскимъ рейхстагомъ казался имъ препятствіемъ для ихъ унитарныхъ стремленій. Между тѣмъ, октроированная 5 октября 1848 года прусская конституція стремится, прежде всего, сохранить свою самостоятельность по отношенію къ имперіи. Такимъ образомъ, конституціонное развитіе Пруссіи начинается съ того же партикуляризма, который вызвалъ къ жизни болѣе старыя конституціи. Какъ бы ни была велика разница между Пруссіей и остальными государствами, все же, она представляла изъ себя лишь часть націи, тогда еще

---

относится ко временамъ Шлоссера и Роттека, къ пережитой эпохѣ конституціонной доктрины“,—и это послѣ того, какъ онъ заявилъ, что хотѣлъ бы видѣть заполненнымъ пробѣлъ въ прусскомъ законодательствѣ, дабы „хоть разъ зажать ротъ радикальнымъ крикунамъ“. *Politik*, II, стр. 166, 159.

1) *Wetlbürgertum und Nationalstaat*, S. 389, ff.



болѣ незначительную, чѣмъ теперъ, а кромѣ того, династія и привлеченныя ею на службу государства слои народа играли въ Пруссіи гораздо дольше и съ гораздо большимъ успѣхомъ, чѣмъ въ другихъ государствахъ, роль созидающаго и поддерживающаго государство элемента.

Конституціонная исторія отдѣльныхъ государствъ, начиная съ 1850 года, всецѣло вошла въ прежнюю колею, хотя власть парламента въ нѣкоторыхъ государствахъ увеличилась, благодаря полученію палатами права инициативы <sup>1)</sup> Правда, прусская конституція 31 января 1850 года, составленная по бельгійскому образцу, повидимому, отличается отъ типа болѣе старыхъ конституцій, однако, при ближайшемъ изслѣдованіи это оказывается неправильнымъ. На первый взглядъ, права ландтага кажутся большими, чѣмъ въ другихъ государствахъ, но за то нѣтъ подробныхъ положеній объ отвѣтственности министровъ. Несмотря на то, что монархическій принципъ въ этой конституціи явно не выраженъ, она, все же, покоится на тѣхъ же началахъ, что и прочія нѣмецкія конституціи, такъ какъ она, подобно

---

<sup>1)</sup> Теоретики государственнаго права, принадлежавшіе къ послѣднему времени существованія союза, считали это нарушеніемъ монархическаго принципа, таково, на примѣръ, мнѣніе Held'a, *System des Verfassungsrechts*, II, стр. 487; изъ позднѣйшихъ писателей такого мнѣнія держится еще Гербертъ, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, 3 изд. 1880, стр. 131 и сл.,—новая черта, важная для исторіи монархическаго принципа, который еще въ то время далъ поводъ къ мистическому изслѣдованію Рабуса (*Das monarchische Prinzip*, 1862), что, во всякомъ случаѣ, служитъ интереснымъ примѣромъ сбивчивой политической метафизики.

остальнымъ, возникла, благодаря акту самоограниченія со стороны монарха, и потому король ограниченъ лишь постольку, поскольку онъ это ясно высказалъ. Вотъ почему, и ея господство не открываетъ новыхъ путей для конституціонной исторіи. Крупный политическій конфликтъ по поводу организациіи арміи, какъ ни велико было его значеніе, былъ споромъ не политическаго, а юридическаго характера, споромъ не о господствѣ парламента, а о толкованіи конституціи, что, въ концѣ концовъ, признало и само правительство. Во время этого спора огромное большинство палаты депутатовъ ясно высказало желаніе объ отставкѣ министерства Бисмарка; и еслибы тогда было можно предъявить къ министерству обвиненіе, его отставка была бы достигнута. Но, вѣдь, это было возможно и по донатовскому государственному праву многихъ союзныхъ государствъ. Существеннымъ признакомъ парламентскаго господства служить не случайная возможность смѣстить министра съ должности, а власть предоставить эту должность своимъ партійнымъ сторонникамъ. Поэтому, хотя противное и утверждаютъ очень часто <sup>1)</sup>, отсюда ни въ какомъ случаѣ нельзя заключать, чтобы нѣмецкая прогрессивная партія, различные элементы которой спланивались лишь общей борьбой, могла достигнуть такого господства. Ея побѣда не была бы, вслѣдствіе этого,

---

<sup>1)</sup> Напримѣръ, въ самое недавнее время Prutz, *Preussische Geschichte* IV, стр. 376, а вѣдь за намъ Hubrich, *Deutsches Fürstentum und deutsches Verfassungswesen*, 1905, стр. 155, но безъ достаточныхъ доказательствъ.

и побѣдой парламентарной системы по образцу англійской или континентально - демократической. Однако, для направленія внутренней нѣмецкой политики имѣло большое значеніе обстоятельство, что въ этой борьбѣ правительство оказалось сильнѣйшей стороной. Ибо вторичная побѣда короны, въ связи съ исходомъ послѣдовавшей затѣмъ войны за преобразование Германіи, имѣла своимъ непосредственнымъ результатомъ непримѣрное въ исторіи новѣйшихъ государствъ укрѣпленіе монархической идеи.

### III.

При такихъ предзнаменованіяхъ были основаны сѣверогерманскій союзъ и германская имперія: новыя государственныя образованія, вызванныя къ жизни при помощи древнихъ историческихъ силъ, но полныя, все же, творческихъ мыслей, которыя не являются всецѣло продуктомъ прошедшаго.

Съ основаніемъ имперіи создается новый парламентъ, который покоится на совершенно иной основѣ, чѣмъ существовавшіе до сихъ поръ ландтаги. Онъ долженъ представлять всю націю, а не обломокъ нѣмецкаго народа, объединеннаго своей династіей. Поэтому, рейхстагъ покоится на болѣе національной основѣ, чѣмъ парламенты отдѣльныхъ государствъ, понятныя лишь исторически. Основанный на идеѣ единства, завоеваннаго путемъ тяжелой борьбы, онъ является въ организациі имперіи всецѣло объединяющимъ элементомъ. Ему противустоить, въ качествѣ главы имперскаго правительства, императоръ, въ которомъ

единство имперіи нашло себѣ еще болѣе наглядное выраженіе. Еслибы въ имперіи существовали только императоръ и рейхстагъ, то императорская власть была бы поставлена на демократическое основаніе, какъ то имѣло мѣсто по отношенію къ императору, согласно франкфуртской имперской конституціи.

Въ современной имперіи мы видимъ, однако, совершенно иное. Несмотря на широкій демократическій базисъ, на которомъ былъ воздвигнутъ рейхстагъ, несмотря на унитарный характеръ, приданный ему при его рожденіи, во внутренней механизмъ имперіи вполнѣ сознательно были включены могущественные противовѣсы противъ возможности парламентскаго господства. Бисмаркъ былъ,—да иное отношеніе для него было бы и не мыслимо,—рѣшительнымъ противникомъ парламентарной системы. „Управленіе большимъ народомъ, при помощи большинства представительнаго собранія, сопряжено со всѣми тѣми опасностями и бѣдствіями, отъ которыхъ, какъ учитъ исторія, гибнетъ каждое представительное государство“,—въ такихъ словахъ онъ выразилъ однажды свое принципиальное отношеніе къ парламентскому правленію <sup>1)</sup>. Онъ хочетъ предоставить парламенту не положительную власть, а лишь своего рода трибунскую власть, для поддержанія существующаго правового строя <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Cp. Roëll, *Bismarcks Staatsrecht*, 1903, стр. 106.

<sup>2)</sup> Cp. Rosin, *Grundzüge einer allg. Staatslehre des Fürsten Bismarck*, Freiburger Programm, 1897, стр. 55.

Въ имперской конституціи скрыты двоякаго рода препятствія для положительнаго парламентскаго господства: одно партикулярнстической, другое — федералистической природы. Устранить ихъ безъ глубокихъ перемѣнъ въ самой имперіи, безъ тяжелой борьбы за измѣненія ея конституціи было бы невозможно. И еслибы даже форма современной партійной организаціи, мѣшающая и большимъ партіямъ стремиться къ власти, могла измѣниться въ самомъ своемъ основаніи, то все же условія конституціонной жизни имперіи поставили бы трудно переходимыя границы для подобнаго стремленія къ власти.

Парламентское правительство бываетъ различныхъ видовъ, и въ каждомъ государствѣ, въ которомъ оно существуетъ, имѣетъ другую форму. Вездѣ, однако, ему присущи два общихъ момента. Съ одной стороны, оно должно опираться на достаточно сплоченное, хотя бы и коалиціонное, парламентское большинство, съ другой — оно должно быть въ состояніи отвѣчать передъ страной за все, что происходитъ въ предѣлахъ государства въ интересахъ послѣдняго. Поэтому, оно не должно быть въ состояніи слагать свою отвѣтственность на какую-нибудь другую, независимую отъ него или стоящую надъ нимъ волю.

Но въ германской имперіи, на ряду съ имперскимъ правительствомъ, стоятъ двѣ силы, тѣсно съ нимъ связанныя и, въ то же время, независимыя отъ него: прусское правительство и союзный совѣтъ, отношенія которыхъ къ имперскому прави-

тельству оказываютъ своеобразное слияніе на само это правительство.

Партикуляристическій оттѣнокъ имперской конституціи проявляется въ томъ, что имперскій канцлеръ состоитъ членомъ прусскаго совѣта министровъ (Staatsministerium), являясь, по общему правилу, и его президентомъ. По буквальному смыслу имперской конституціи, имперскій канцлеръ можетъ выступать въ рейхстагъ лишь въ качествѣ прусскаго уполномоченнаго въ союзномъ совѣтѣ. Если уже конституціонная практика придала имперскому канцеляру совершенно самостоятельное положеніе по отношенію къ рейхстагу, то никогда не слѣдуетъ также забывать, что онъ въ то же время остается прусскимъ министромъ-президентомъ и, въ качествѣ такового не подлежитъ за свои дѣйствія отвѣтственности передъ рейхстагомъ,—болѣе того, онъ не могъ бы даже подлежать отвѣтственности, если бы даже и хотѣлъ. Чтобы точно согласовать политику Пруссіи съ политикой имперіи, имперскій канцлеръ долженъ былъ бы стремиться занять по отношенію къ прусскимъ министрамъ, стоящимъ во главѣ отдѣльныхъ вѣдомствъ, такое же положеніе, какое онъ занимаетъ теперь по отношенію къ имперскимъ статсъ-секретарямъ. Въ качествѣ его замѣстителей, эти послѣдніе самостоятельны лишь постольку, поскольку имперскій канцлеръ предоставляетъ имъ самостоятельность, и если бы они не захотѣли ему подчиняться, то онъ всегда могъ бы осуществить свою волю непосредственно, пользуясь подходя-

щими обстоятельствами. Пруссіе министры должны были бы стать подчиненными имперскаго канцлера; только тогда внутренняя политика Пруссіи могла бы быть дѣйствительно согласована съ политикой имперіи, и полная отвѣтственность канцлера предъ рейхстагомъ могла бы быть распространена и на нихъ. Слѣдовало бы вспомнить при этомъ горькія жалобы Бисмарка по поводу вѣдомственнаго партикуляризма прусскихъ „соединенныхъ министерскихъ штатовъ“<sup>1)</sup>. Попытка поставить отношенія прусскихъ министровъ къ королю подъ контроль министра-президента, была, какъ извѣстно, одной, изъ непосредственныхъ причинъ паденія могущественнаго челоука.

На это можно было бы возразить, что компетенція имперіи съ теченіемъ времени все болѣе и болѣе расширялась. Имперія захватила область, на аккумуляцію которой правда, она была управомочена конституціей, но которая могла бы быть включена въ компетенцію имперіи лишь путемъ особаго законодательнаго акта. А съ каждымъ расширеніемъ компетенціи имперіи, уменьшается компетенція союзныхъ государствъ. Однако, не слѣдуетъ преуменьшать ту власть, которая сохранится за ними и на будущее время. Это относится, прежде всего, къ Пруссіи, руководящая роль которой въ имперіи, въ виду положенія занимаемаго ею въ союзномъ совѣтѣ, не можетъ быть потрясена никакимъ ростомъ имперской компетенціи. Но это обстоятельство придаетъ прус-

<sup>1)</sup> *Gedanken und Erinnerungen* II, стр. 272.



скому ландтагу совершенно иное положеніе, чѣмъ ландтагамъ прочихъ государствъ, въ качествѣ прочной границы для стремленія рейхстага къ преобладанію въ имперіи. Прусскій ландтагъ имѣетъ совершенно иной составъ, чѣмъ рейхстагъ, и онъ стремится энергично защищать свой составъ отъ всякихъ попытокъ измѣненія. Преобладаніе рейхстага въ имперіи необходимо повлекло бы за собой требованіе преобладанія ландтага въ Пруссіи. Но что произошло бы въ томъ случаѣ, еслибы большинство ландтага и рейхстага не сошлись между собой, если бы каждое потребовало особаго правительства, хотя бы вся разница сводилась, быть можетъ, только къ отгѣнкамъ? Тогда между рейхстагомъ и ландтагомъ завязалась бы упорная борьба за преобладаніе, результатомъ которой должна была бы быть побѣда рейхстага, иначе всѣ остальные государства принуждены были бы всецѣло подчиниться неодолимой власти Пруссіи. Въ такомъ случаѣ возможно было бы только одно рѣшеніе конфликта: прусскій парламентъ долженъ былъ бы удовлетворять ролью провинціального ландтага, который не былъ бы въ состояніи требовать какой-либо отвѣтственности правительства. Еслибы прусское правительство должно было подчиниться имперскому, то это было бы возможно лишь при условіи полнаго уничтоженія прусской государственности, при условіи сведенія Пруссіи на степень имперской провинціи. Что же касается всѣхъ остальныхъ союзныхъ государствъ, правительства которыхъ совершенно отдѣлены отъ имперскаго, то для нихъ, въ предѣлахъ свободной отъ имперіи

сферы (если такъ можно выразиться) была бы мыслима гораздо большая самостоятельность, чѣмъ для Пруссіи, въ виду зависимости ея правительства отъ имперскаго.

Другимъ препятствіемъ къ преобладанію рейхстага служитъ федералистическій органъ имперіи— союзный совѣтъ, своеобразное учрежденіе германской конституціи, въ высшей степени замѣчательное въ жизни современныхъ государствъ не только съ государственно-правовой, но и съ политической точки зрѣнія. Его почти не видно и не слышно. Онъ обсуждаетъ и рѣшаетъ при закрытыхъ дверяхъ, уподобляясь въ этомъ отношеніи старому франкфуртскому союзному сейму. Императоръ, имперскій канцлеръ и рейхстагъ — органы имперіи, которые всякій видитъ и слышитъ; непрусскіе уполномоченные въ союзный совѣтъ получаютъ въ рейхстагъ слово лишь въ видѣ исключенія. Поэтому, въ политическихъ спорахъ широкихъ круговъ населенія союзный совѣтъ часто совершенно игнорируется, а за границей объ его существованіе либо совсѣмъ не знаютъ, либо не понимаютъ его. Въ предѣлахъ имперіи союзный совѣтъ всего чаще сравниваютъ съ верхней палатой; сравненіе неудачное, такъ какъ, онъ имѣетъ не только государственно-правовое значеніе, въ качествѣ верхней палаты, но и политическое. Громадное большинство законовъ обязано своимъ происхожденіемъ его инициативѣ; его воля имѣетъ не только государственно-правовой характеръ, но является для законодательства рѣшающей и въ политико-практическомъ отно-

шеніи. Союзный совѣтъ примѣнялъ свое право отказывать въ санкціи законодательнымъ постановленіямъ рейхстага чаще, чѣмъ монархи отдѣльныхъ государствъ по отношенію къ своимъ ландтагамъ. Далѣе, какъ извѣстно, онъ принимаетъ весьма значительное участіе въ имперскомъ управленіи. Онъ издаетъ важные указы, дѣлаетъ предложенія о замѣщеніи государственныхъ должностей, рѣшаетъ споры, входитъ въ разсмотрѣніе самыхъ разнообразныхъ правительственныхъ дѣлъ. Все это онъ совершаетъ на основаніи инструкцій, данныхъ уполномочившими его государствами. Однако, какъ на это нерѣдко указывалось, въ союзномъ совѣтѣ имѣетъ значеніе соотношеніе силъ отдѣльныхъ государствъ. Вліяніе Пруссіи въ союзномъ совѣтѣ гораздо значительнѣе, чѣмъ должно было бы быть по числу ея голосовъ, а такъ какъ маленькія государства не могутъ оказать ей значительнаго противодѣйствія, то она входитъ въ соглашеніе съ большими государствами внѣ союзаго совѣта.

За рѣшенія союзаго совѣта никто не отвѣчаетъ предъ имперіей, какъ и за рѣшенія рейхстага. Имперскій канцлеръ приводитъ въ исполненіе постановленія союзаго совѣта, но не несетъ за нихъ никакой отвѣтственности, если они не выходятъ изъ предѣловъ компетенціи союзаго совѣта. Правда, однажды, когда постановленіе союзаго совѣта не понравилось Бисмарку, послѣдній заявилъ, что онъ подлежитъ отвѣтственности; но дальше этой единственной, и при томъ съ точки зрѣнія госу-

дарственного права необоснованной попытки дѣло не пошло <sup>1)</sup>).

Обширныя полномочія союзнаго совѣта препятствуютъ, при современныхъ конституціонныхъ условіяхъ, парламентскому режиму въ имперіи, такъ какъ существуетъ большая область государственной имперской дѣятельности, за которую никто не несетъ отвѣтственности передъ рейхстагомъ. Поэтому, ввести парламентаризмъ по западному образцу было бы возможно лишь съ уничтоженіемъ союзнаго совѣта, а слѣдовательно, съ отказомъ отъ союзной формы имперіи. Отдѣльныя правительства союзныхъ государствъ должны были бы тогда подчиниться волѣ рейстага, выраженной имперскимъ правительствомъ, и превратились бы въ безжизненные тѣни. Они всегда отлично сознавали это. И какъ только возникалъ вопросъ, должны ли существовать на ряду съ имперскимъ канцлеромъ цѣлая система имперскихъ министровъ, союзныя правительства всякій разъ энергично протестовали противъ этого, такъ какъ наряду съ коллегіальнымъ отвѣтственнымъ имперскимъ министерствомъ, они не могли бы принимать никакого реального участія въ руководствѣ дѣлами имперіи <sup>2)</sup> Неизбѣжнымъ слѣдствіемъ парламентскаго образа пра-

<sup>1)</sup> Срв. по этому поводу Roëll, в. н. с. стр. 144 и сл.; Hänel, *Studien zum deutschen Staatsrecht*, II, стр. 49 и сл.

<sup>2)</sup> Ср. М. v. Seydel, *Annalen des deutschen Reichs*, 1886, стр. 321 и сл. и *Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich*, 2-е изд., стр. 181 и сл.

вленія было бы, поэтому, приниженіе отдѣльныхъ государствъ до степени лишенныхъ политическаго значенія элементовъ. Прежде всего это случилось бы съ большимъ прусскимъ государствомъ, такъ какъ его правительство растворилось бы въ имперскомъ правительствѣ и такъ какъ его ландтагъ не могъ бы болѣе обладать никакимъ значительнымъ и самостоятельнымъ вліяніемъ на прусскія дѣла, наряду съ направляющей волей большинства рейхстага, въ виду того, что разъ на всегда былъ бы положенъ конецъ внутренней политики Пруссіи, отличной отъ политики имперіи. Но и правительства прочихъ союзныхъ государствъ должны были бы склониться предъ большинствомъ рейхстага. Вся инициатива имперскаго правительства должна была перейти къ имперскому канцлеру и къ имперскому министерству, напротивъ того, союзный совѣтъ долженъ былъ бы отказаться отъ всякаго управленія, удовольствуясь скромной ролью верхней палаты. На мѣсто союзнаго государства выступило бы въ концѣ концовъ унитарное нѣмецкое государство.

Мы видимъ, такимъ образомъ, что вопросъ: парламентское или виѣпарламентское правительство, заключаетъ въ себѣ другой, въ высшей степени важный для германской имперіи вопросъ: унитарное или союзное государство, унитаризмъ или федерализмъ? При рѣшеніи этого вопроса дѣло идетъ не только о взаимныхъ отношеніяхъ императора, канцлера и рейхстага, но и о сохраненіи или полномъ измѣненіи историческихъ основъ имперіи. Поэтому, партикуляристическія и федералистиче-

скія тенденціи въ рейхстагѣ, связанныя, въ свою очередь, съ раздробленностью партій, также представляютъ изъ себя преграду противъ стремлений рейхстага къ преобладанію, которыя съ исторической необходимостью должны были бы обнаружиться въ унитарно составленномъ имперскомъ парламентѣ.

Парламентское правленіе невозможно и въ другихъ союзныхъ государствахъ, какъ въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ и другихъ союзныхъ государствахъ Америки, созданныхъ по ихъ образцу, такъ и въ Швейцарскомъ союзѣ. Но въ Америкѣ парламентское правленіе непримѣнимо въ виду положеннаго въ основу конституцій принципа раздѣленія властей, въ Швейцаріи же непримѣнимо вслѣдствіе невозможности соединить участіе въ федеральномъ совѣтѣ съ участіемъ въ національномъ совѣтѣ и совѣтѣ штатовъ. Однако, своеобразіе имперскаго конституціоннаго строя состоитъ въ томъ, что онъ обезпечиваетъ самостоятельность имперскаго правительства по отношенію къ имперскому парламенту не путемъ закона, а путемъ борьбы дѣйствующихъ въ немъ силъ. Поэтому, если бы даже было правильно утвержденіе <sup>1)</sup>, что власть рейхстага увеличивается, въ виду установленія предѣловъ отвѣтственности имперскаго канцлера передъ прусскимъ правительствомъ и союзнымъ совѣтомъ, все же имперскому канцлеру отве-

---

1) Laband, въ Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts, II, стр. 26 и сл.

дена обширная область, въ границахъ которой онъ свободенъ отъ контроля рейхстага.

Слѣдуетъ также отмѣтить, что, благодаря имперіи, не менѣе выиграли во власти по отношенію къ своимъ ландтагамъ и правительства отдѣльныхъ государствъ. Послѣднія должны приводить въ исполненіе большую часть имперскихъ законовъ черезъ свои правительства, но они отвѣтственны въ этомъ отношеніи не передъ ландтагами, а передъ имперіей, и эта отвѣтственность устанавливается главнымъ образомъ союзнымъ совѣтомъ. Въ теоріи государственнаго права считается очень спорнымъ вопросъ объ отвѣтственности правительствъ передъ ландтагами за инструкціи, данныя союзному совѣту, и каковъ характеръ этой отвѣтственности. Тотъ или другой отвѣтъ на этотъ вопросъ, однако ни въ какомъ случаѣ не имѣетъ большого практическаго значенія, если оставить въ сторонѣ права, выговоренныя себѣ южно-германскими государствами. Поэтому, чѣмъ больше расширяется имперская компетенція, тѣмъ самостоятельнѣе становятся союзныя правительства по отношенію къ своимъ ландтагамъ. Такъ, на примѣръ, контроль за соблюденіемъ закона о союзахъ до недавняго времени входилъ въ компетенцію ландтаговъ, со времени же изданія имперскаго закона о союзахъ этотъ контроль перешелъ къ имперскимъ органамъ, въ виду чего имперскій канцлеръ, союзный совѣтъ и рейхстагъ обязаны слѣдить за выполненіемъ закона. Разумѣется, мѣстнымъ правительствамъ не запрещается, отвѣчать на жалобы ландтаговъ по поводу примѣненія имперскихъ законовъ на прак-

тикъ; но въ случаѣ конфликта, каждое союзное правительство можетъ заявить ландтагу, что оно отвѣчаетъ за свои дѣйствія не предъ нимъ, а предъ имперіей.

Такимъ образомъ, типическая черта нѣмецкой конституціонной системы,—преобладаніе правительства надъ парламентомъ, — осталась неизмѣнной въ теченіе исторіи.



#### IV.

Чтобы правильно оцѣнить своеобразность и значеніе этой системы, необходимо умѣть отличать ея идеальный типъ отъ ея реального осуществленія. Идеальному типу соответствуетъ самостоятельно, справедливо и со знаніемъ дѣла правящій монархъ, министры котораго и подчиненныя имъ вѣдомства такъ же, какъ и онъ самъ, возвышаются надъ партіями, заботясь лишь объ общихъ государственныхъ интересахъ. Парламентъ выступаетъ, какъ элементъ ограничивающій правительство, но самъ участія въ управленіи не принимаетъ; онъ служитъ посредникомъ между правительствомъ и часто противорѣчивыми желаніями народа; однако, заставить правительство выполнить эти желанія онъ не въ состояннн даже посредственно, вліяя на осуществленіе имъ своихъ полномочій; вмѣстѣ съ тѣмъ, онъ контролируетъ правительство, стремясь къ тому, чтобы оно не выходило изъ предоставленныхъ ему закономъ границъ, но не стѣсняя его свободы внутри этихъ границъ.

Какъ всѣ идеалы, этотъ идеальный типъ не совпадаетъ съ дѣйствительностью. По общему правилу, непарламентское правленіе совершается черезъ государственныхъ чиновниковъ и отличается всѣми достоинствами и недостатками бюрократическаго режима. Оба великихъ нѣмецкихъ государственныхъ дѣятеля не принадлежали къ сословію чиновниковъ, и какъ Штейнъ, такъ и Бисмаркъ питали сильное нерасположеніе къ бюрократіи. Затѣмъ, развитіе современныхъ партій, съ ихъ все болѣе и болѣе рѣзко выдѣляющимися противоположностями, приводитъ къ тому, что и бюрократія, при всемъ ея желаніи стать выше партій, все же сильно проникается партійнымъ духомъ, подчиняясь его вліянію въ тѣхъ случаяхъ, когда приходится рѣшать дѣла не на основаніи права и закона, а по свободному усмотрѣнію и цѣлесообразности. Едва ли мыслимо правительство, которое стояло бы одинаково далеко отъ всѣхъ партій. Но и къ парламентамъ въ настоящее время, безспорно, не подходитъ уже формула Бисмарка, по словамъ котораго, они должны обладать только отрицательнымъ вотумомъ, что все оставалось бы по старому, еслибы они не задавались никакими положительными задачами. Современное государство, въ виду разнообразія и роста его потребностей, вынуждено постоянно обращаться къ положительному содѣйствію парламента. Прежде всего, это сказывается въ области финансовъ. Все возрастающіе расходы государства должны быть покрыты надлежащимъ образомъ, и чисто отрицательное отношеніе парламента въ данномъ случаѣ могло бы повлечь за собой глубочайшее потрясе-

ніе государства и его кредита. Старыя конституціонныя теоріи смотрѣли на отказъ отъ утвержденія уже существующихъ налоговъ, какъ на отличное принудительное средство, при помощи котораго парламентъ можетъ заставить правительство подчиниться своимъ желаніямъ. Но теперь даже отказъ въ новыхъ расходахъ служить источникомъ затруднительнаго положенія правительства. Поэтому, правительства принуждены обезпечивать себѣ расположеніе парламента или, лучше сказать, его большинства, а тамъ, гдѣ нѣтъ прочнаго большинства, стремиться его создать. Такъ оживаетъ старый политическій торгъ, сплошь и рядомъ происходившій въ эпоху расцвѣта сословнаго государства между государями и сословіями. А черезъ это внѣпарламентское правительство можетъ попасть въ такую же зависимость отъ большинства палаты, какъ и парламентское. И зависимость тутъ еще тяжелѣе, такъ какъ самолюбіе партій, стремящихся къ власти умѣряется ихъ желаніемъ добиться власти, и потому заставляеть не слишкомъ туго натягивать лукъ.

Но крупныя нѣмецкія политическія партіи стремятся не къ правительственной власти, а къ господству надъ ней. Такъ какъ всѣ онѣ являются партіями меньшинства и такъ какъ у нихъ нѣтъ надежды когда-либо стать, при существующихъ соціальныхъ условіяхъ, сплоченнымъ большинствомъ, то господствующая система чисто бюрократическаго управленія для нихъ гораздо полезнѣе, чѣмъ парламентскій режимъ, — тѣмъ болѣе, что этотъ режимъ поставилъ бы передъ ними задачу воспитать

въ себѣ чувство политической отвѣтственности передъ націей, безъ котораго въ настоящее время онѣ могутъ легко обойтись. И еслибы, вообще говоря, было возможно нѣчто въ родѣ сознательнаго установленія парламентскаго режима актомъ высшей власти, то подобная попытка разбилась бы объ энергичное сопротивленіе партіи. Въ возможность подобнаго перехода къ парламентскому режиму вслѣдствіе свободнаго рѣшенія правительственной власти или благодаря соотвѣтствующему закону<sup>1)</sup> наивно вѣрили во времена Бидермейера<sup>2)</sup>, да и теперь еще иногда продолжаютъ вѣрить. Но партіи, которыя не хотятъ или не могутъ добиться правительственной власти, не знаютъ никакой узды и наложить на нихъ эту узду можетъ только мысль о будущей отвѣтственности за неограниченныя вождельнія.

Учрежденія, какъ таковыя, никогда не въ состояніи направить исторію народа къ добру или ко злу; это всегда зависитъ отъ лицъ, входящихъ въ учрежденія. Но руководящія личности не создастъ никакая конституція; онѣ всегда являются продук-

---

1) Въ этомъ отношеніи поучителенъ примѣръ современной Австріи, гдѣ стремятся „парламентаризировать“ министерство. Но такъ какъ министерскіе портфели придется распредѣлить между различными политическими и національными партіями, то подобная система можетъ вызвать къ жизни не солидарное и объединенное партійное правительство, а лишь его противоположность.

2) Ироническое названіе эпохи нѣмецкой исторіи отъ конца наполеоновскихъ походовъ до (приблизит.) 1850 г.

томъ всѣхъ соціальныхъ силъ націи. Нѣмецкая конституціонная система больше, чѣмъ какая либо другая, предполагаетъ наличность постоянной, независимой, самодавлѣющей власти, а потому больше, чѣмъ какая либо другая, нуждается въ людяхъ, которые обладаютъ драгоцѣннымъ даромъ, пользуясь постояннымъ общественнымъ довѣріемъ, руководить государствомъ самостоятельно.